

Versalhes Redimido?

Pedro Aires Oliveira

Departamento de História da FCSH/UNL

Resumo

Os devastadores conflitos que acompanharam a desagregação dos estados multinacionais comunistas na década de 90 estiveram na base das muitas análises que traçaram um paralelo entre duas transições de ordens internacionais: a de 1919 e a de 1989-91. Em ambos os casos, a cultura política das elites envolvidas na criação de novos estados independentes haveria de revelar-se altamente nociva para a constituição de uma ordem política mais liberal no espaço dos antigos impérios. A grande diferença é que, pelo menos, a ordem de Versalhes possuía uma doutrina consistente para lidar com o desafio do nacionalismo étnico, a qual assumiu a forma de um regime internacional de protecção das minorias, garantido pela SDN. Daí, talvez, a tendência recente para a reabilitação do Acordo de Versalhes, depois de durante décadas este ter sido alvo de uma persistente difamação por parte da historiografia internacional.

Abstract

The devastating conflicts triggered by the demise of several multinational communist states in the early 1990's led many historians and political scientists to compare two of the 20th century's transitions of international orders: 1919 and 1989-91. In both cases the political culture of the nationalist leaders engaged in the establishment of new democratic nation-states proved to be incompatible with the basic requirements of a more liberal international order. However, there were important differences in both cases. The Versailles settlement at least had a consistent doctrine to deal with the challenge of ethnic nationalism – a doctrine that took the shape of an international regime concerned with the protection of minority rights. This may help to explain the recent tendency towards the rehabilitation of the Versailles settlement, which for decades had a very poor reputation both among historians and the general public.

No capítulo final do seu estudo sobre o moderno nacionalismo (rescrito em 1992 para dar conta dos eventos que se seguiram ao colapso do comunismo na Europa de Leste e à implosão da URSS), Eric Hobsbawm observou que «os ovos de Versalhes e Brest-Litovsk ainda estão a chocar». Para o historiador marxista britânico, as tensões étnicas e os conflitos separatistas que depois de 1989 varreram os países do antigo bloco socialista eram, em larga medida, a consequência do «trabalho inacabado de 1918-21»¹, ou seja, do fracasso das soluções forçadas no contexto do pós-I Guerra Mundial para reorganizar os povos da Europa oriental de acordo com o princípio das nacionalidades. Se os diplomatas de Versalhes haviam sido tão ineptos a lidar com a dissolução da velha ordem dinástica, será que os estadistas do pós-Guerra Fria poderiam aprender com os erros dos seus antecessores e assegurar uma transição bem sucedida aos países saídos do degelo comunista? A apetência dos decisores políticos pelas «lições do passado», combinada com a curiosidade do público pelas causas históricas dos modernos conflitos nacionalistas, veio assim conferir um novo impulso aos estudos sobre o final da I Guerra Mundial e a Conferência de Paz de Paris². O colapso de estruturas imperiais e a reestruturação dos equilíbrios de poder à escala mundial, os apelos à mobilização política com base na etnicidade, a relação complexa entre o nacionalismo e a democracia, são apenas alguns dos aspectos que convidam a uma análise comparativa entre as datas simbólicas de 1919 e 1991³. Uma das semelhanças mais notáveis entre os dois momentos tem a ver com o facto de ambos terem assinalado a destruição de dois modelos autoritários de integração supranacional, o dinástico e o comunista. Tanto em 1919 como em 1991, o aplauso geral pela desintegração dessas estruturas foi também acompanhado por um sentimento de apreensão em relação ao triunfo do nacionalismo, especialmente naquelas regiões onde a diversidade etno-cultural e a memória de rivalidades entre comunidades diferentes levantava uma série de problemas à aplicação do princípio da autodeterminação nacional. Em ambos os casos, a proclamação de estados independentes, legitimados pelo princípio da soberania popular, veio dar razão aos que temiam que o exercício da democracia em determinados contextos

1 E. J. Hobsbawm, *Nations and Nationalism since 1780. Programme, Myth and Reality*, Cambridge, Cambridge U.P., 1992, 2ª ed., pp. 164-165.

2 Alguns dos títulos mais significativos são: Alan Sharp, *The Versailles Settlement: Peacemaking in Paris*, Londres, Macmillan, 1991, a colectânea de ensaios editada por Manfred F. Boemeke, Gerald D. Feldman e Elisabeth Glaser, *The Treaty of Versailles: a Reassessment after 75 Years*, Cambridge, Cambridge U.P., 1998, e Margaret MacMillan, *The Peacemakers. The Paris Conference of 1919 and Its Attempt to End War*, Londres, John Murray, 2001, e, numa perspectiva mais ligeira, o livro do jornalista David Sinclair, *The Hall of Mirrors*, Londres, Arrow, 2001.

3 Feita em Samuel F. Wells, Jr. e Paula Bailey Smith (editores), *New European Orders, 1919 and 1991*, Washington, The Woodrow Wilson Center Press, 1996 e Seamus Dunn e T. G. Fraser (editors), *Europe and Ethnicity. World War I and Contemporary Ethnic Conflict*, Londres, Routledge, 1996.

pudesse redundar numa tirania da maioria étnica e numa violação grosseira dos direitos dos grupos minoritários. A grande diferença entre 1919 e 1991, argumenta por exemplo o historiador Mark Mazower, é que os artífices da ordem de Versalhes possuíam uma doutrina coerente para lidar com os desafios colocados pelo nacionalismo étnico à estabilidade europeia, doutrina essa que assumiu a forma de um regime internacional de protecção das minorias, garantido pela Sociedade das Nações. Se o regime falhou terá sido por causa das contradições e falta de liderança política que gradualmente paralisaram a acção da Liga, e não tanto, notam os seus defensores, pela falta de sensatez das soluções encontradas em Versalhes. O mesmo não pode ser dito em relação ao desempenho dos dirigentes da aliança ocidental após o fim do comunismo. Ao favorecerem uma perspectiva demasiado «individualista» dos direitos humanos, e ao tomarem a retórica pseudo-liberal das elites nacionalistas dos Balcãs pelo seu valor facial, os estadistas do pós-Guerra Fria acabaram por menosprezar o enorme potencial destabilizador das violações dos direitos das minorias, as quais estiveram na origem da explosão separatista que deflagrou em várias regiões das antigas Jugoslávia e URSS⁴.

Por conseguinte, será que Versalhes ainda terá algo de positivo para nos ensinar? Estaremos nós prestes a assistir a uma reabilitação póstuma da geração de Versalhes, como se pode depreender de algumas análises recentes? Será que as soluções patrocinadas por Wilson, Lloyd George e Clemenceau nos poderão afinal inspirar na busca de soluções eficazes para alguns dos mais intratáveis conflitos nacionalistas contemporâneos? Seria a suprema ironia: se muitos dos problemas envolvendo aspirações irredentistas ou separatistas nos Balcãs remontam a decisões tomadas no contexto da Conferência de Paz, será a essa época que teremos recuar para encontrar o antídoto contra o veneno do nacionalismo étnico mais radical?⁵

As expectativas da Paz

É bem conhecido um dos dilemas que privou o acordo de Versalhes de uma sólida base moral. Ao converterem a autodeterminação nacional num dos princípios legitimadores da

4 Cf. Mark Mazower, "Two Cheers for Versailles", *History Today*, Julho de 1999 (consultado em www.britannica.com/bcom/magazine/article.html, em 17.11.1999) e, do mesmo autor, "Minorities and the League of Nations", *Daedalus*, vol. 126, n. 2, 1997, pp. 47-63.

5 Veja-se o artigo atrás citado de Mark Mazower e de Michael Burns, "Disturbed Spirits: Minority Rights and New World Orders, 1919 and the 1990's", in Samuel F. Wells, Jr., *op. cit.*, pp. 41-61.

nova ordem europeia pós-imperial, os estadistas aliados não demoraram muito tempo a perceber até que ponto esse conceito se ajustava mal às condições etnográficas, históricas e geopolíticas da Europa oriental e comprometia a estabilização dos arranjos territoriais forjados na Conferência de Paz. Saber se os aliados poderiam ter relegado a autodeterminação para segundo plano, impedindo assim um empolamento nefasto das expectativas dos diferentes grupos nacionais europeus, foi uma das questões mais exploradas pelos críticos conservadores de Versalhes no período de entre-guerras, sendo depois recuperado por alguns historiadores filosoviéticos no pós-II Guerra Mundial, como o britânico E. H. Carr⁶.

Um argumento que, todavia, não leva em conta toda a evolução política europeia entre 1815 e 1919. Para o bem e para o mal, o Estado-nação tornara-se o símbolo máximo da modernidade política, cultural e económica, e a doutrina nacionalista a grande força de mobilização popular dos inimigos dos impérios centrais⁷. Em 1919, os estadistas da coligação vitoriosa não podiam dar-se ao luxo de fazer como os seus antepassados do Congresso de Viena em 1815 e exibir “uma indiferença estóica em relação ao princípio étnico”⁸ na hora de fixar as novas fronteiras europeias. Os críticos de Versalhes esquecem-se também do embaraço que Wilson sentiria em vender ao público norte-americano (e em especial às numerosas comunidades de origem eslava) um acordo de paz que não honrasse as suas promessas de emancipação política das nações oprimidas pelos impérios autocráticos europeus. A beligerância norte-americana fizera-se para “tornar o mundo seguro para a democracia”, não para garantir a sobrevivência da *Machtpolitik*⁹. Sem partilharem todas as asserções de Wilson em relação à simbiose entre a paz e a democracia, os governantes europeus tinham-se também rendido à inevitabilidade de fazer algumas concessões ao princípio da autodeterminação¹⁰. Isto por duas razões: em primeiro lugar

6 Cf. Mark Mazower, “Two Cheers...”

7 Sobre isto veja-se Aviel Roshwald, *Ethnic Nationalism and the Fall of Empires. Central Europe, Russia and the Middle East, 1914-1923*, Londres, Routledge, 2001.

8 A expressão é de Ernest Gellner, citado por Michael Burns, *op. cit.*, p. 42.

9 Sobre Wilson, a preparação da beligerância americana e a Conferência de Paz, cf. Thomas J. Knock, *To End All Wars. Woodrow Wilson and the Quest for a New World Order*, Princeton, Princeton U.P., 1992. Para os planos norte-americanos relativamente ao reordenamento da Europa oriental, cf. Lawrence E. Gelfand, *The Inquiry: American Preparations for Peace, 1917-1919*, New Haven, Yale U.P., 1963, pp. 181-225.

10 Sobre as perspectivas britânicas relativamente ao futuro da Europa Habsburguesa e a influência da revista *The New Europe* (dirigida por Robert Seton-Watson e Sir Henry Wickham Steed) e do Political Intelligence Department na planificação do Foreign Office, cf. Erik Goldstein *Winning the Peace. British Diplomatic Strategy, Peace Planning, and the Paris Peace Conference, 1916-1920*, Oxford, Clarendon Press, 1991. A bibliografia sobre as percepções e motivações francesas é mais escassa, mas veja-se a biografia de Clemenceau por Jean-Baptiste Duroselle, *Clemenceau*, Paris, Fayard, 1989.

porque os impérios dinásticos não haviam resistido ao duplo choque da guerra e da derrota militar, e a única forma de manter alguma ordem nas regiões anteriormente governadas por Berlim e Viena implicava a cooperação com as novas autoridades nacionalistas; em segundo lugar, porque em 1919, no meio do caos e desespero em que as sociedades europeias se encontravam mergulhadas, o nacionalismo era o único trunfo de que os aliados dispunham para responder à «ameaça vermelha» e a um eventual efeito de contágio da Revolução Bolchevique. Em suma, um regresso às soluções e expedientes do Congresso de Viena não era, em 1919, uma opção válida para o directório aliado.

Simplesmente, com uma Alemanha derrotada mas não aniquilada, uma Rússia envolta ainda na incógnita da guerra civil, os aliados teriam de se certificar que o imenso vácuo de poder criado na Europa Oriental seria preenchido por entidades estatais minimamente coesas e viáveis, o que pressupunha uma aplicação *selectiva* do princípio da autodeterminação. Para evitar a pulverização da Europa Oriental numa constelação de frágeis unidades políticas, outros critérios teriam de ser levados em conta na delimitação de fronteiras – critérios geográficos, económicos e estratégicos. Por conseguinte, e esta acabaria por ser uma das supremas ironias (ou paradoxos) de Versalhes, os novos estados saídos da Conferência de Paz, (Checoslováquia, Polónia, Jugoslávia) estavam muito longe de possuir a «coesão etnográfica» que um acordo estabelecido com base no princípio da autodeterminação nacional deixaria adivinhar. Eram, como observou Hobsbawm, «tão multinacionais como as ‘prisões de nações’ que era suposto substituírem»¹¹. A Checoslováquia reclamada pelo Comité Nacional Checo (e sancionada em Paris), por exemplo, dificilmente poderia ser considerada um estado binacional: incluía 3 milhões de alemães e minorias substanciais de ucranianos (ou «rutenos»), magiares e judeus. No novo Estado polaco, somente dois em cada três cidadãos poderia ser classificado como um «polaco» do ponto de vista étnico e cultural. A Roménia, uma das grandes vencedoras da Conferência de Paz apesar do seu modesto contributo para a vitória aliada, adquirira não apenas extensos territórios (Transilvânia, Banat, Bessarábia e Bukovina), mas também significativas comunidades húngaras, ucranianas, russas e judaicas. No Reino dos Sérvios, Croatas e Eslovenos, o nome pelo qual a Jugoslávia era então conhecida, mais de 15 por cento da população não pertencia a qualquer um destes grupos. Até a muito amputada “Hungria de Trianon” (a principal vítima da «justiça dos vencedores» em Paris) se encontrava longe da homogeneidade étnica, com 11,6 por cento da sua população de 7,6

11 E. J. Hobsbawm, op. cit., p. 133.

milhões registada como «não-magiar»¹². Em suma: dos cerca de 100 milhões de pessoas que anteriormente viviam sob a égide dos Hohenzollern, Romanov e Habsburgos na Europa central e oriental, perto de 30 (ou seja, um terço da população de 13 estados europeus) tornaram-se, após 1919, «minorias nacionais»¹³.

Ora, dado o enorme investimento retórico efectuado pelas propagandas aliadas na ideia da emancipação política das «nações submetidas», todos os desvios a esse princípio não poderiam senão gerar ressentimento entre as populações às quais era negado o acesso à autodeterminação e a uma existência estatal própria. Contradizendo muitas das expectativas milenaristas que circulavam no final da guerra, os estadistas aliados acabaram por injectar uma boa dose de *realpolitik* no acordo de paz, o que o tornou, mais tarde, vulnerável a todas as acusações de hipocrisia e duplicidade de critérios. Muitas dessas acusações foram naturalmente articuladas pelas nações vencidas, e em especial aquelas (Alemanha e Hungria) que se viram amputadas de substanciais territórios, ou impedidas de acolher compatriotas seus que haviam expresso o desejo de se reunir à mãe-pátria. Outras eram articuladas pelos porta-vozes das nações que viram adiado o sonho de estabelecerem os seus próprios estados independentes, ou de gozarem de um estatuto de autonomia reconhecido, como os ucranianos na Polónia, os macedónios e os albaneses na Jugoslávia, ou os judeus um pouco por todo o lado. Sucede porém que para além de selectiva, a aplicação da autodeterminação e o reconhecimento dos novos estados soberanos foi também *condicional*. Os aliados temiam que a inclusão de minorias descontentes nos estados sucessores constituísse um foco perturbador das relações internacionais, mais a mais porque a alienação desses grupos poderia ser instrumentalizada pelas potências interessadas em destruir os arranjos político-territoriais do acordo de paz. E de facto, no preciso momento em que procediam à ratificação das novas independências, ou ao engrandecimento de pequenas potências regionais, como a Roménia, uma série de eventos ocorridos um pouco por toda a Europa Oriental encarregou-se de demonstrar quão ilusórias eram as expectativas dos governantes aliados relativamente à construção de identidades nacionais inclusivas, pluralistas e tolerantes no espaço dos antigos impérios.

12 A percentagem de não-magiares poderia ascender aos 17, 8 por cento se fossem incluídos nesse grupo os judeus assimilados que tradicionalmente se registavam nos censos como “húngaros”. Cf. Raymond Pearson, “Hungary: a truncated state, a nation dismembered”, in Seamus Dunn e T. G. Fraser, *op. cit.*, p. 98.

13 Michael Burns, *op. cit.*, p. 43

Os Tratados das Minorias

O caso da Polónia era, a este respeito, o mais preocupante. Galvanizados pelo colapso militar quase simultâneo de alemães, austríacos e russos, os nacionalistas polacos entreviram a possibilidade de restituir ao Estado polaco as fronteiras que este possuía antes das partilhas de que fora vítima em finais do século XVIII, o que implicaria a incorporação de territórios que a Leste se estendiam até à Lituânia e Bielorrússia e a Oeste até à Alemanha (os quais, claro está, continham números apreciáveis de ucranianos, alemães, lituanos, bielorrussos e judeus). Décadas de frustração e esperanças adiadas não haviam tornando os líderes polacos mais tolerantes para com as aspirações autonomistas das populações que agora se encontravam sob a sua jurisdição – bem pelo contrário. As vicissitudes da guerra haviam esbatido as fronteiras entre as perspectivas mais ocidentalizantes de Pilsudsky e o chauvinismo populista de Dmowski, os dois expoentes do nacionalismo polaco¹⁴, e isso acentuara os receios das outras comunidades étnicas em relação ao tipo de tratamento que poderiam esperar da nova República polaca independente. Em resumo, escassos meses volvidos sobre a celebração do armistício, as terras polacas eram palco de choques armados entre exércitos de diferentes nações, bem como de *pogroms* que forçavam os judeus a constituir as suas unidades de autodefesa. O caso polaco, de resto, não era único. Nas várias regiões em que dois países reclamavam uma determinada porção de território, alegando razões históricas ou o direito à autodeterminação, do Ducado de Teschen (disputado pela Polónia e Checoslováquia) ao Banat (disputado entre a Hungria e a Roménia), exércitos regulares e milícias armadas encontravam-se à beira de um confronto violento. «Enche-me de desespero», comentou Lloyd George, «verificar como as pequenas nações, ainda mal familiarizadas com luz da liberdade, começam logo a oprimir outras raças. São muito mais imperialistas do que a Inglaterra e a França e, certamente, do que os Estados Unidos»¹⁵.

Cientes de que as suas decisões iriam desapontar (e, possivelmente, enfurecer) as populações que se viam incluídas em estados que não seriam os da sua escolha, e que a existência dessas minorias poderia servir de pretexto para a agitação nacionalista interna ou para as ambições irredentistas de estados vizinhos, os aliados socorreram-se de um instrumento com algumas tradições na diplomacia europeia: os tratados de protecção das minorias. Durante o século XIX, recorde-se, havia-se estabelecido o princípio de que

14 Sobre estas duas correntes e a sua convergência em 1918, cf. Aviel Roshwald, *op. cit.*, p. 36-42 e 164.

15 Citado por Alfred Cobban, *The Nation State and Self-Determination*, Londres, Collins, 1969, 2ª ed. revista, p. 87.

sempre que se verificasse uma transferência de populações de uma soberania para outra, essa transferência deveria ser acompanhada de mecanismos legais que garantissem as liberdades civis, políticas e religiosas das populações nela envolvidas. A transferência dos antigos Países Baixos austríacos para o Reino Holandês, em 1814, e o reconhecimento da independência da Grécia pela GB, França e Rússia, em 1830, foram ambos condicionados pela adopção de disposições constitucionais relativas àquelas matérias. A apreensão generalizada quanto ao destino das comunidades judaicas em várias antigas províncias otomanas levou o Concerto Europeu, no Congresso de Berlim de 1878, a ditar aos novos estados balcânicos (Roménia, Sérvia, Montenegro e Bulgária) um conjunto de provisões não-discriminatórias para com as minorias na esfera civil e religiosa. Noutros casos, como os que envolveram anexações de territórios por uma potência estrangeira (Nice e Sabóia pela França em 1860, os ducados de Schleswig e Holstein pela Confederação Germânica em 1864, a Alsácia e Lorena pela Alemanha em 1870, por exemplo) foi oferecido às populações o direito a emigrarem ou a optarem pela sua antiga nacionalidade¹⁶. Como observou Mark Mazower, «o que era novo em 1919 era a preocupação com os direitos ‘nacionais’ e já não apenas com direitos religiosos, com direitos colectivos e já não apenas com liberdades individuais, bem como a possibilidade de haver uma deliberação de um corpo supranacional [a SDN] em vez de um conclave de Grandes Potências»¹⁷. Em suma, dada a impossibilidade de aplicar universalmente o princípio mazziniano – a cada nação o seu Estado, a cada Estado a sua nação – os estadistas aliados tentavam pelo menos que a «autodeterminação nacional» não degenerasse na tirania dos grupos étnicos dominantes¹⁸.

Tratando-se de uma questão levantada pelas delegações judaicas presentes em Paris, foi também no seio dessa comunidade que se discutiram os modelos possíveis para o regime de direitos das minorias no quadro dos novos estados nacionais. Uma primeira corrente, personificada pelos sionistas do comité conjunto das delegações judaicas à Conferência de Paz e apoiada pelo Congresso Judaico Americano, propunha que a Polónia (o país, a seguir à Rússia, com a comunidade judaica mais numerosa – 3 milhões) e os demais estados sucessores reconhecessem os seus cidadãos judeus como uma nação distinta, investida do direito de representação colectiva a nível doméstico e internacional. Isso implicaria, por exemplo, a criação de um parlamento judeu autónomo e uma representação própria da nação judaica na SDN. Era uma proposta tão original quanto radical na

16 Acerca destas práticas, cf. o estudo de C. A. Macartney, *National States and National Minorities*, Londres, Oxford U.P., 1934, pp. 157-175.

17 Mark Mazower, *Dark Continent. Europe's Twentieth Century*, Londres, Penguin Books, 1998, p. 54.

18 C. A. Macartney, *ob. cit.*, p. 278.

medida que desafiava todas as convenções aceites acerca da indivisibilidade da soberania estadual e formulava em termos inteiramente novos a relação entre identidade nacional e autoridade governamental. Receosos do precedente que um tal estatuto pudesse criar para outras minorias étnicas – designadamente, as alemãs – os dirigentes aliados acolheram com muita reserva esta abordagem. A ideia de atribuir um estatuto corporativo separado aos judeus polacos também não suscitou grande entusiasmo entre os judeus não-sionistas, designadamente os franceses da Aliança Israelita Universal e a delegação que representava os judeus polacos partidários da assimilação. Esta segunda corrente favorecia uma integração plena das comunidades judaicas nos países em que residiam e enfatizava a necessidade de se garantirem os direitos de cidadania e a liberdade de culto. Para eles, a institucionalização da diferença linguística, ou o direito a uma educação separada, eram medidas indesejáveis pois dificultariam uma integração harmoniosa dos judeus nas culturas em que se encontravam inseridos. Uma última sensibilidade, representada por Lucien Wolf e o Comité Conjunto Externo dos Judeus Britânicos, advogava uma via de compromisso entre as duas posições anteriores. Os novos estados deveriam estar disponíveis para aceitar e financiar instituições autónomas para os judeus, mas apenas aquelas de âmbito cultural e educativo (escolas em que o ensino seria ministrado em Yiddish, por exemplo); os direitos cívicos e religiosos dos judeus e outras minorias estariam constitucionalmente consagrados, e no caso de serem infringidos as minorias deveriam poder apelar directamente para o Conselho da SDN, e daí para o Tribunal Permanente Internacional de Justiça¹⁹.

Como seria de esperar, mesmo a mais moderada destas propostas foi imediatamente hostilizada pelos representantes dos novos estados. A mera ideia de vincular os seus estados a um conjunto de normas relativas a assuntos do foro interno, normas essas ditadas por uma entidade exterior à nação, deixou os governantes nacionalistas furiosos. Aquilo que para os porta-vozes das minorias era uma solução para acomodar o pluralismo etno-cultural dos novos estados, para as delegações polaca, romena ou sérvia era uma diminuição intolerável da soberania nacional, um desafio à coesão e autoridade do Estado. Acusando o Supremo Conselho Aliado de agir à maneira do Congresso de Viena, romenos, jugoslavos e polacos lideraram uma pequena revolta dos estados sucessores contra os tratados. Ion Bratianu, o primeiro-ministro romeno, alegou que os fundadores da Liga das Nações estavam a violar o princípio da igualdade dos estados no preciso momento em que a organização se tornava uma realidade. Paderwski, o famoso pianista escolhido para

19 Sobre este debate, ver por todos Aviel Roschwald, *ob. cit.*, pp. 164-166.

chefiar a delegação polaca, acusou as grandes potências de, ao distinguirem a população judaica dos seus concidadãos com privilégios especiais, estarem a criar uma nova “questão judaica” na Polónia. Com alguma malícia, os líderes nacionalistas sugeriram também que as grandes potências poderiam aplicar a si próprias as mesmas disposições: os ingleses em relação ao irlandeses, escoceses e galeses, os franceses aos alsacianos, provençais e bretões, os norte-americanos em relação aos negros e asiáticos. Encarando as novas obrigações como marcas de um estatuto de inferioridade, os representantes dos novos estados insistiram que as suas futuras constituições ofereceriam uma garantia efectiva contra todas as formas de discriminação cultural, racial ou religiosa. Nicolas Pasic, o primeiro-ministro sérvio, insistiu na boa fé das pequenas nações e explicou aos aliados que Jugoslávia, composta por «um só povo com três nomes, três religiões, e dois alfabetos», estava, pela sua própria natureza, «condenada a ser um estado o mais tolerante possível» (a exclusão de macedónios e albaneses da lista das nacionalidades reconhecidas deixava antever o pior...). Pelo meio até checos, normalmente olhados como os mais liberais e cosmopolitas, tentaram aproveitar o crédito que haviam angariado junto dos Aliados para se furtarem às obrigações do regime das minorias, argumentando que a futura constituição checoslovaca iria instituir um modelo de convívio multiétnico semelhante ao modelo confederal da República Suíça²⁰.

Perante esta reacção indignada, os Aliados recorreram à velha tática do bastão e da cenoura. Falando em nome do trio de potências ocidentais, Wilson usou um argumento brutal para calar a indignação dos novos estados: «o principal fardo da guerra recaiu sobre as grandes potências e se não fossem elas, a sua acção militar, nem sequer estaríamos aqui para resolver estas questões»²¹. Por outro lado, Georges Clemenceau, porventura o membro do directório aliado mais favorável às pretensões de polacos, checos, romenos e sérvios (os futuros parceiros da França na “contenção” da Alemanha), procurou fazer ver aos respectivos líderes nacionais as vantagens de aderirem ao regime de protecção das minorias, porquanto este poderia facilitar uma integração dos grupos étnicos não dominantes no todo nacional, e oferecer-lhes uma garantia face às pretensões irredentistas de potências vizinhas.

No rescaldo destes debates, o Comité dos Novos Estados, o organismo incumbido de redigir o Tratado das Minorias para a Polónia, apresentou uma versão final que ficava bastante aquém da autonomia política reivindicada pelos sionistas, e até da autonomia

20 Sobre esta revolta das delegações dos novos estados, cf. Michael Burns, *op. cit.*, pp. 45-48 e C. A. Macartney, *ob. cit.*, pp. 220-252.

21 C. A. Macartney, *ob. cit.*, p. 232.

cultural sugerida por Lucien Wolf. Essa versão, que estaria na base do Tratado polaco assinado em 28 de Junho de 1919 (e depois aplicado, por vezes sob a forma de “declarações”, e com algumas modificações, a mais 13 estados europeus)²² consagrava os princípios da igualdade perante a lei e da liberdade religiosa, mas limitava muito o âmbito dos direitos colectivos das minorias. As comunidades definidas como «minorias nacionais» poderiam usar a respectiva língua nativa nas suas relações privadas e comerciais, em reuniões públicas e religiosas, diante dos tribunais e em órgãos de imprensa e publicações; poderiam criar as suas próprias instituições culturais e escolas (com subsídios estatais), mas nos estabelecimentos públicos as suas línguas seriam usadas apenas nos primeiros graus de ensino; os judeus estavam autorizados a observar o descanso semanal do Sabbath, mas não estavam isentos da proibição da abertura do comércio aos domingos (o que os deixava numa posição desvantajosa face aos seus concorrentes cristãos), nem da obrigação de prestar serviço militar²³.

Todas estas provisões seriam formalmente garantidas pela recém criada SDN, e durante o período de entre-guerras abrangeram cerca de 16 milhões de pessoas, metade dos indivíduos que após a Grande Guerra poderiam ser contados como minorias. Por volta de 1930, o sistema chegou a envolver 16 estados, incluindo a Alemanha com as suas obrigações face à população polaca da Alta Silésia, o que correspondia a 1/3 dos membros da Liga²⁴. Contudo, vale a pena notar que a forma como os mecanismos de apelo ao Conselho executivo da SDN foram concebidos (todas as denúncias de eventuais infracções teriam de ser apresentadas por um membro do Conselho) negava às minorias um canal de acesso directo à SDN e ao Tribunal Permanente Internacional e, de certa forma, colocava-as na dependência da boa-vontade dos estados-membros da Liga para apresentarem as suas petições.

Tudo somado, o que este recuo em relação às propostas dos delegados judaicos exprimia era, por um lado, a dificuldade dos estadistas aliados em conciliarem os atributos clássicos da soberania estatal (tal como Vestefália, os teóricos do absolutismo e a Revolução Francesa os haviam definido, quer para a esfera internacional quer para a esfera domés-

22 Eram eles: Checoslováquia, Jugoslávia, Roménia, Grécia (no grupo dos aliados), Áustria, Bulgária, Hungria e Turquia (no grupo dos derrotados). Os estados vinculados ao regime através de declarações eram: Finlândia, Albânia, Lituânia, Letónia e Estónia. Ao aceder à independência em 1932, o Iraque assinou uma declaração do mesmo teor.

23 O texto do Tratado polaco vem reproduzido na íntegra em C. M. Macartney, *ob. cit.*, pp. 502-506. Num dos apêndices, existe também uma listagem completa de todas as minorias abrangidas pelo regime.

24 Cf. Stanislaw Sierpewski, “Minorities in the system of the League of Nations” in Paul Smith (ed.), *Ethnic Groups in International Relations*, New York, New York U.P., 1991, p. 31.

tica)²⁵ com a necessidade de garantir uma transição pacífica da era imperial para a era do Estado-nação no espaço tremendamente heterogéneo da Europa Oriental. Versalhes reconhecia os estados soberanos como os únicos actores válidos da nova ordem internacional, e da sua cooperação dependeria a preservação da paz mundial, mas a maneira mais eficaz de alcançar essa estabilidade consistia em promover uma integração harmoniosa das minorias nacionais, transformando-as em cidadãos leais dos respectivos países e, no mais longo prazo, eliminando-as como elementos activos do sistema internacional²⁶.

Nos anos seguintes, esta dificuldade em encontrar um ponto de equilíbrio entre a supremacia da soberania estatal territorial, por um lado, e os direitos das minorias nacionais à sua auto-expressão, por outro, iria estar na base de uma sucessão de crises e conflitos que em poucos anos destruíram os frágeis alicerces democráticos dos estados pós-Habsburgueses, dando assim razão ao célebre desabafo proferido por Clemenceau durante a Conferência de Paz: «Que Átila o Huno me perdoe, mas a arte de pôr os homens a viver juntos é muito mais complexa do que a de massacrá-los»²⁷.

A inoperância da SDN

De facto, não foi preciso esperar muito tempo para se perceber até que ponto a SDN oferecia uma fraca protecção contra as políticas de repressão cultural desenvolvidas pela maioria dos governos nacionalistas da Europa oriental. Após uma fase inicial em que os bons ofícios dos funcionários da Liga produziram resultados animadores (a resolução do diferendo entre a Finlândia e a Suécia a propósito das Ilhas Aaland, a concessão pelo governo estónio de «autonomia cultural» às suas minorias nacionais, por exemplo), os abusos e arbitrariedades foram-se tornando cada vez mais frequentes, tendo a situação das minorias conhecido um notório agravamento nos anos imediatamente seguintes à depressão económica e à chegada ao poder dos nacionais-socialistas alemães.

Uma primeira explicação para a inoperância da Liga reside no facto do seu Pacto constitutivo lhe atribuir como função primordial a manutenção da paz nas relações

25 Uma das mais recentes e sofisticadas análises históricas do conceito de soberania (e das suas várias modalidades) pertence a Stephen D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton NJ, Princeton UP, 1999. No âmbito da temática abordada neste artigo, ver sobretudo o capítulo 3 “Rulers and Ruled: Minority Rights”, pp. 72-104.

26 Sobre este dilema, cf. Patrick B. Finney, “‘An Evil’ for All Concerned: Great Britain and Minority Protection after 1919”, *Journal of Contemporary History*, vol. 30, 1995, pp. 533-551.

27 Citado por Michael Burns, *op. cit.*, p. 44.

internacionais, sendo omissa em relação à supervisão de tratados cuja finalidade não se encontrava contemplada no seu articulado. Embora das «nações», a SDN era, acima de tudo, uma organização de estados autônomos; por conseguinte, os seus órgãos, especialmente o Conselho e o Secretariado, encaravam os problemas das minorias do ponto de vista dos estados, e não do das minorias. Confrontado com os apelos para um maior envolvimento da Liga na protecção das minorias, Sir Eric Drummond, o primeiro Secretário-Geral da organização, foi taxativo ao afirmar que isso era um assunto da competência exclusiva das potências aliadas, e não da Liga enquanto organização. A Liga deveria agir como uma mediadora informal e benevolente nas querelas intrastatais, abstendo-se de tomar partido a favor das minorias e, acima de tudo, esforçando-se por auxiliar os governos a cumprir com as suas obrigações.

Embora uma resolução do Conselho de 1920 tivesse conferido às minorias o direito de apresentarem as suas petições directamente ao Secretário-Geral da SDN, os resultados práticos dessa concessão acabariam por ser muito limitados em virtude da adopção de um conjunto de regras processuais eminentemente favoráveis aos estados vinculados ao regime das minorias. Os procedimentos eram estes: depois do Secretariado organizar um dossiê com os elementos que lhe eram facultados pelos representantes das minorias, um comité *ad hoc* constituído por três membros do Conselho avaliava a pertinência das queixas face às provisões dos tratados e deliberava sobre a sua apresentação, ou não, ao Conselho. O passo seguinte consistia em abrir negociações entre o director da secção das minorias do Secretariado e o estado visado. Assim que tivesse recebido da parte deste as garantias de que as suas «sugestões» seriam acatadas, o comité dava o seu trabalho por concluído. Em todo este processo, os peticionários nunca eram ouvidos nos órgãos da Liga em Genebra, ao passo que os representantes do estado infractor estavam habilitados a formular as objecções que bem entendessem (para o que dispunham de um prazo de dois meses após haverem sido notificados da queixa) e, se fosse esse o caso, a intervir nas deliberações do Conselho com o seu voto. A filosofia prevalecente entre a burocracia da Liga consistia em evitar que os litígios ganhassem uma dimensão internacional e se tornassem um foco de perturbação para a paz e a segurança na Europa. No seu entender, um acordo semi-oficial e amigável entre a Liga e os governos dos estados que haviam reconhecido os direitos das minorias seria a maneira mais eficaz de apaziguar tensões e fomentar um bom relacionamento entre esses governos e as suas minorias.

Numa fase inicial, sensivelmente até meados dos anos 20, os bons ofícios dos burocratas da Liga surtiram algum efeito. Sempre que isso se justificou, os elementos do Secretariado deslocaram-se a várias capitais da Europa Oriental com o intuito de reconciliar as

partes em litígio e pregar o respeito mútuo às autoridades locais e aos líderes políticos e religiosos das minorias. De Bucareste a Praga, de Varsóvia a Belgrado, os governos locais deram mostras de alguma abertura, indo até ao ponto de aceitar um certo nível de ingerência da SDN em determinados domínios da sua actividade, como foi o caso da política agrícola. A seguir à guerra, todos esses estados encetaram ambiciosos programas de reforma agrária, os quais incluíam significativas expropriações aos grupos que durante séculos haviam monopolizado a posse da terra (a principal fonte de riqueza nessas regiões) e que, depois de 1919, se tinham convertido em minorias nacionais – caso dos barões alemães do Báltico, dos aristocratas boémios de origem germânica, dos magnates magiares na Transilvânia. Principais vítimas da redistribuição de terras operada em benefício do campesinato (as novas nações eram essencialmente nações camponesas), essas minorias dirigiram apelos à SDN e em vários casos conseguiram obter compensações (embora muitas vezes a título praticamente simbólico). Também no domínio dos direitos linguísticos, culturais e religiosos das minorias, a acção discreta da SDN foi determinante para que os governos corrigissem abusos e emendassem a legislação que mais contradizia o espírito e a letra dos tratados assinados no pós-guerra²⁸.

Todavia, por muito bem intencionada que fosse a acção desenvolvida pelos membros do Secretariado, a verdade é que a Liga nunca conseguiu escapar às críticas dos que a acusavam de uma excessiva complacência face à conduta dos governos nacionalistas. Os representantes dos estados derrotados, e especialmente os alemães, nunca perderam de vista a vantagem de associarem a questão das minorias às suas exigências de uma revisão geral dos tratados de paz. De Berlim a Moscovo, os críticos mais ferozes de Versalhes argumentavam que os grupos minoritários jamais encontrariam justiça em Genebra, pois a Liga não passava de um instrumento ao serviço dos interesses estratégicos da França e dos seus estados clientes na Europa Oriental; por conseguinte, nada menos do que uma revisão completa dos acordos de 1919-20 seria susceptível de reparar as injustiças cometidas no decurso da Conferência de Paz. Por motivos diferentes (e numa perspectiva bem mais construtiva), organizações como o Comité Conjunto das Delegações Judaicas, a Federação Mundial das Associações da Liga das Nações ou a Associação Jurídica Internacional, cedo manifestaram a sua insatisfação perante os meios limitados que a SDN tinha à sua disposição para levar a cabo uma supervisão eficaz dos compromissos assumidos pelos estados sucessores, e em várias instâncias sugeriram que se criasse uma

28 Pierre Gerbet, *Les Palais de la Paix. Société des Nations et Organisation des Nations Unies*, Paris, Éditions Richelieu, 1973, pp. 57-59.

comissão permanente das minorias em Genebra, em tudo semelhante à comissão dos mandatos²⁹.

A não concretização das reformas pedidas por estes últimos críticos explica-se por dois motivos. Em primeiro lugar, a emergência da Alemanha em 1925-26 como a campeã da causa das minorias na ribalta da diplomacia europeia, uma estratégia perseguida pelo ministro dos Estrangeiros, Gustav Stresemann, com o objectivo de criar um consenso interno que permitisse ao regime de Weimar integrar a Alemanha na ordem política de Versalhes e, com o tempo, melhorar o seu estatuto internacional³⁰. Uma vez que alguns dos estados criados em Versalhes haviam absorvido comunidades inteiras de alemães, a cruzada de Stresemann a favor da «autonomia cultural» das minorias (curiosamente, em articulação com várias associações judaicas) colocou de imediato de sobreaviso vários governos leste-europeus, receosos de que esse activismo diplomático de Weimar mais não fosse do que um pretexto para colocar em cima da mesa uma revisão geral dos acordos de paz. Consequentemente, em várias sessões do Conselho realizadas em finais de 1925 (meses antes da admissão da Alemanha na Liga, portanto) os «estados minoritários» tomaram a iniciativa de propor à votação um conjunto de resoluções que, depois de aprovadas, tornaram virtualmente impossível a manipulação do regime das minorias para efeitos de revisionismo; concomitantemente, desenvolveram uma bem sucedida campanha para bloquear a criação de uma comissão permanente das minorias, ou a possibilidade destas recorrerem directamente ao Tribunal Permanente de Justiça da Haia.

Em segundo lugar, a não-modificação do regime estabelecido em 1919 explica-se pela relutância das grandes potências em aceitarem a velha reivindicação dos estados sucessores acerca de uma universalização das obrigações para com as minorias. Essa revisão, argumentavam os seus proponentes, permitiria colocar todos os estados-membros da Liga num plano de igualdade e, não menos importante, acabar com a situação absurda das comunidades alemãs da Checoslováquia poderem apresentar petições à SDN, mas não as comunidades germânicas e eslovenas do Sul do Tirol submetidas à soberania italiana, para citar apenas um exemplo. Ora, perante isto tanto a Itália como a Grã-Bretanha e a França cerraram fileiras em defesa do *status quo*. Os italianos por razões óbvias (o regime de Mussolini seguia então uma agressiva política de assimilação cultural no Sul do Tirol relativamente à população de língua alemã), a Grã-Bretanha e a França porque possuíam,

29 Carole Fink, "Defender of Minorities. Germany in the League of Nations, 1926-1933", *Central European History*, vol. 5, n. 4, 1972, p. 334.

30 Sobre a diplomacia de Stresemann ver o já citado artigo de Carol Fink, bem como a recente biografia de Jonathan Wright, *Gustav Stresemann. Weimar's greatest statesman*, Oxford, Oxford U.P., 2002.

também elas, os seus «esqueletos no armário» (as questões irlandesa e galesa no caso da primeira, os regionalismos bretão, alsaciano e provençal no caso da segunda, já para não falar da crescente agitação independentista que começava a despontar nos respectivos impérios coloniais e territórios administrados em nome da SDN no Médio Oriente).

O resultado prático da «cruzada» de Stresemann e de outros grupos e organizações ligados à causa das minorias foi a emergência de uma «frente de bloqueio» entre as potências aliadas e os «estados minoritários» da Europa oriental. Essa coligação para a defesa do *status quo* actuou decisivamente em finais de 1925, no já citado debate do Conselho em torno de uma possível revisão do regime das minorias. Nessa ocasião, alguns dos membros mais influentes da Liga procuraram clarificar um pouco melhor o objectivo essencial dos tratados celebrados em 1919, até para evitar que o regresso da Alemanha ao concerto das nações pudesse fomentar alguma efervescência entre as minorias mais inconformadas. O brasileiro Afrânio Mello Franco, num discurso proferido poucos meses antes da saída do Brasil da SDN, causou sensação ao proclamar que a solução do problema das minorias residia na gradual fusão dos grupos minoritários de um estado com o grupo etnocultural dominante. O objectivo dos artífices dos tratados não fora, segundo o delegado brasileiro, institucionalizar a diferença no seio de uma comunidade territorial, a criação de «um Estado dentro do Estado», mas sim o estabelecimento de condições indispensáveis à realização de «uma completa unidade nacional». Era, no fundo, uma interpretação «assimilacionista» dos tratados e, como tal, foi vivamente contestada pelos partidários da fórmula da «autonomia cultural» e pelos defensores das identidades plurais e multinacionais. O Conselho enquanto órgão nunca perfilhou a tese de Mello-Franco, mas figuras destacadas como Eduard Benes, da Checoslováquia, Paul Hymans da Bélgica, e o britânico Austen Chamberlain, deram a entender que subscreviam os pontos de vista do delegado brasileiro. Em 1929, o francês Aristide Briand voltou a abordar o assunto e, sem medo das palavras, esclareceu que «o processo que devemos almejar não é o desaparecimento das minorias, mas *uma espécie de assimilação* que favorecerá o engrandecimento da nação como um todo sem diminuir de forma alguma a importância da pequena família»³¹. Ou seja, a bem da ordem e estabilidade da Europa, as desavenças familiares nos novos estados teriam de ser resolvidas sem interferências alheias, mesmo que isso implicasse um fechar de olhos das grandes potências diante de grosseiras violações dos direitos das minorias levadas a cabo pelos governos nacionalistas (o que sucedeu com cada vez maior frequência a partir de 1930).

31 C. A. Macartney, *op. cit.*, p. 276 (itálicos meus).

A dupla herança dos Habsburgos

Contudo, seria errado considerar que as grandes potências favoreciam um processo de osmose nacional nos estados sucessores apenas por razões de *realpolitik*. Eram também as suas convicções liberais que as impeliam nessa direcção. No caso da França, essas convicções filiavam-se na herança ideológica da Revolução Francesa, particularmente na sua matriz mais jacobina (uma concepção absoluta da soberania nacional, dirigismo governamental, centralismo administrativo). No caso da Grã-Bretanha, uma sociedade onde prevalecia uma cultura política mais pluralista, não deixa de ser curioso verificar como até um dos mais influentes vultos do liberalismo vitoriano, John Stuart Mill, considerava que «em geral, uma das condições necessárias das instituições livres reside na coincidência genérica entre as fronteiras dos governos e as fronteiras das nacionalidades»³². Em suma, para as elites liberais do Ocidente, a construção de um Estado moderno e eficiente, caracterizado pela distribuição uniforme da sua autoridade num dado território, e legitimado pelo princípio da soberania popular, era indissociável de um certo grau de homogeneidade cultural e linguística. Em bom rigor, a unificação nacional da França (ou a transformação dos «camponeses em franceses», para usar a célebre expressão de Eugen Weber) foi um processo que só se completou por volta de meados do século XIX, graças à expansão das comunicações e à imposição da língua francesa, pela escola laica e republicana, a uma população ainda muito ligada aos dialectos regionais (provençal, bretão, flamengo, basco, alemão). A consolidação de uma identidade britânica ocorreu por volta da mesma altura, e em moldes muito semelhantes: desenvolvimento do ensino de massas, sobreposição da língua inglesa aos dialectos gaélico e galês, promoção activa de um conjunto de símbolos e rituais nacionais³³. Para os liberais, a consolidação destes laços de pertença colectiva não implicava necessariamente a supressão violenta de todos os particularismos e idiosincrasias regionais, mas somente daqueles que poderiam constituir um obstáculo ao estabelecimento de uma comunidade nacional minimamente coesa. A assimilação da diferença deveria processar-se de forma gradual e razoavelmente pacífica, mais pela via da persuasão do que pela da imposição.

32 J. S. Mill, citado por Maria de Fátima Bonifácio, “Liberalismo e Nacionalismo na 1ª metade do século XIX”, *História*, ano XX, nova série, n. 3, Junho de 1998, p. 31.

33 Norman Davies, *Europe. A History*, Londres, Pimlico, 1996, p. 813. Sobre a criação das «culturas nacionais», cf. o clássico volume de Eric Hobsbawm e Terence Ranger (editores), *The Invention of Tradition*, Cambridge, Cambridge UP, 1993 (1ª ed. de 1983), em especial os ensaios de David Cannadine e E. J. Hobsbawm.

Embora sedutora, a verdade é que a ideia de transpor o modelo ocidental de construção de estados nacionais para o contexto muito peculiar da Europa Oriental poderia não surtir os efeitos desejados pelos seus proponentes liberais. Desde logo, porque na metade ocidental do continente europeu o processo de construção de estados nacionais levava séculos a atingir o seu ponto de maturação e assentara num conjunto de pressupostos que seria difícil de reproduzir no contexto infinitamente mais complexo da Europa Oriental (pelo menos, num curto espaço de tempo e em consonância com a retórica liberal e humanista prevalecente no fim da 1ª Guerra). Mas mesmo que a história, a cultura, a distribuição etnográfica e as tradições políticas da Europa Oriental não fossem tão adversas à criação de identidades coesas e inclusivas, o impacto brutal da I Guerra e o exacerbar das animosidades entre as diferentes comunidades submetidas à autoridade dos impérios tornaram as elites governantes dos novos estados muito pouco inclinadas para aceitar os princípios do pluralismo e do poder limitado.

Comentando a decomposição do Império Austro-Húngaro, A.J.P. Taylor observou que «os Habsburgueses deixaram dois problemas em herança aos povos que protegeram, exploraram e, finalmente, perderam: um problema interno de autoridade e um problema externo de segurança. Os [novos] estados tinham de encontrar uma nova base moral para garantirem a obediência dos seus cidadãos; e tinham, mais urgentemente, de encontrar meios para se protegerem do peso da Alemanha, a única grande potência do continente europeu»³⁴.

Não é fácil dizer qual destes dois problemas exigiria uma maior perícia da parte dos herdeiros dos Habsburgos. O primeiro, o «problema interno de autoridade», tinha duas modalidades de resolução possíveis: ou uma via “bismarckiana”, a qual conduziria à formação de uma consciência nacional através dos métodos do «sangue e do ferro»; ou uma via mais liberal, que colocava a ênfase na coexistência pacífica e no pluralismo para alcançar o mesmo objectivo. Embora com nuances, é legítimo dizer-se que a esmagadora maioria dos governantes da Europa oriental optou pela primeira modalidade, curiosamente, sem se darem conta da contradição entre a sua adesão aos princípios da democracia liberal e os métodos que estavam dispostos a usar para forjar as novas identidades nacionais. No fundo, e seguindo a análise de Taylor, os herdeiros dos Habsburgos esperavam repetir com êxito a experiência de Bismarck, cujos métodos violentos haviam operado a fusão nacional de prussianos, saxões e bávaros, ou de Camilo Cavour, que aplicara uma receita idêntica a napolitanos e sicilianos, tendo ambos guindado os respec-

34 A.J.P. Taylor, *The Habsburg Monarchy 1809-1918*, Londres, Penguin, 1990 (1ª ed. de 1948), p. 272.

tivos estados aos lugares cimeiros do ranking das potências europeias (de resto, sem comprometerem demasiado os princípios do constitucionalismo liberal). Os nacionalistas polacos, sérvios, romenos ou checos não se consideravam «opressores» de minorias por imporem uma língua oficial ou um sistema administrativo centralizado. Na verdade, eles viam-se a levar a cabo um programa liberal de construção estatal muito semelhante ao que havia sido implantado em várias regiões da Europa Ocidental a seguir à Revolução Francesa e às revoluções liberais do século XIX. Como bem nota Mark Mazower³⁵, todos eles estavam empenhados em criar uma comunidade nacional através das acções do Estado porque, na sua mente, uma democracia moderna só poderia funcionar com base em comunidades de cidadãos unidos pelos mesmos direitos, deveres e aspirações – uma utopia difícil de realizar sem um certo grau de homogeneidade cultural. Estados fortes não admitiam soberanias fragmentadas ou lealdades divididas, especialmente se estas fossem canalizadas para entidades estranhas à nação. Organizações, partidos políticos e igrejas que reconhecessem uma autoridade superior à do Estado eram considerados potenciais focos de subversão da coesão nacional. A fragmentação cultural e linguística era, além do mais, vista pelas elites governantes como um empecilho à modernização do Estado e da economia. Para diminuírem o fosso que os separava das nações industrializadas do Ocidente, os novos estados teriam de empreender extensas reformas económicas e sociais, o que pressupunha um sério investimento na educação de uma população essencialmente camponesa e analfabeta. Em tempos de crise e escassez, o Estado não poderia dar-se ao luxo de desperdiçar os seus limitados recursos em programas de ensino talhados à medida das aspirações das minorias, ou em intérpretes e tradutores que garantiriam o direito destas a usarem o seu dialecto nativo nas relações com a administração e os tribunais, por exemplo. Como dizia o ministro romeno da educação, Constantin Agelescu, «para fortalecer o Estado tem de se permitir que este possa moldar as almas dos seus cidadãos»³⁶.

Mas até que ponto seria possível reeditar em alguns dos antigos domínios dos Habsburgos os modelos de «nation-building» italiano e alemão? Embora a Itália de Cavour e Vítor Emanuel e a Alemanha de Bismarck e Guilherme I tivessem reunido populações com identidades culturais e experiências históricas muito distintas, a verdade é que mesmo antes de 1860 e 1871 os dois países não podiam ser reduzidos a simples «conceitos geográficos»; na mente dos italianos e dos alemães mais eruditos sempre existira uma «ideia italiana» e uma «ideia alemã», a noção de que a língua e um repertório de valores

35 M. Mazower, *The Dark Continent...*, pp. 58-59.

36 M. Mazower, *Idem*, p. 59.

e experiências comuns poderiam fornecer sólidos pontos de partida para uma unificação política e para a difusão de uma «consciência nacional». Ora, nenhum dos novos estados nacionais saídos da Conferência de Paz de Paris possuía este género de consistência. Os dois elementos que segundo Ernest Renan definiam a «alma de uma nação» – a posse comum de um acervo de recordações e o desejo claramente expresso de continuar uma vida em comum³⁷ – estavam ausentes dos novos estados. A configuração que estes assumiram deveu-se mais às contingências da guerra e aos cálculos estratégicos das grandes potências do que à existência de um consenso entre os diferentes grupos étnicos que os integravam, alguns dos quais, é bom recordá-lo, se haviam guerreado ferozmente durante e após a I Guerra Mundial. A soberania popular deveria servir de cimento legitimador a estas novas entidades que, em certo sentido, acabavam por ser novas encarnações da «ideia austríaca», mas o modelo constitucional que a maior parte delas adoptou acabaria por revelar-se um muito mau sucedâneo do sistema imperial.

O impulso para a criação de uma «nação checoslovaca» nascera de um pequeno círculo de liberais checos exilados que haviam conseguido vender a ideia de uma parceria conjunta entre os dois povos às potências aliadas e às comunidades checas e eslovacas radicadas nos Estados Unidos (a famosa “Declaração de Pittsburgh”)³⁸. A «ideia jugoslava», congeminada pelos intelectuais ilírios do Império Habsburguês em meados/finais do século XIX, e tornada realidade em circunstâncias mais ou menos inesperadas em 1918, estava muito longe de entusiasmar a maioria dos nacionalistas croatas e sérvios, os dois grupos dominantes do novo estado³⁹. A Polónia restaurada em 1919 incluía uma série de minorias que teriam preferido viver sob uma outra soberania e temiam as tendências chauvinistas e anti-semitas das elites nacionalistas polacas. As comunidades húngara, alemã e judaica da Grande Roménia olhavam com desconfiança para os instintos centralizadores e autoritários dos políticos de Bucareste. Apesar de muitos dos programas de «libertação nacional» forjados durante a guerra se comprometerem com a implantação de estruturas federais, modelos descentralizadores e com o respeito pelos direitos

37 Ernest Renan, «Qu'est-ce qu'une nation?» (1882), reproduzido em Raoul Girardet, *Nationalismes et Nation*, Bruxelas, Éditions Complexe, 1996, pp. 137-139.

38 Sobre a ideia “checoslovaca”, cf. W.V. Wallace, “From Czechs and Slovaks to Czechoslovakia, and from Czechoslovakia to Czechs and Slovaks”, in Seamus Dunn e T. G. Fraser, *op. cit.*, pp. 47-66.

39 A bibliografia sobre a antiga Jugoslávia cresceu exponencialmente na última década. Um livro ponderado e bem informado é John R. Lampe, *Yugoslavia as History. Twice there was a country*, Cambridge, Cambridge U.P., 2000, 2ª ed. Para a formação do estado jugoslavo no contexto da 1ª Guerra Mundial e da Conferência de Paz, ver Ivo J. Lederer, *Yugoslavia at the Peace Conference. A Study in Frontiermaking*, New Haven e Londres, Yale U.P., 1963.

das minorias nacionais, a conduta das elites governantes no período subsequente encarregar-se-ia de desmentir de forma eloquente essa promessa. Numa palavra, os estados sucessores combinavam os aspectos mais desagradáveis do nacionalismo étnico com os piores vícios dos sistemas imperiais. Os aspectos federalistas e autonómicos da Constituição jugoslava de 1921, por exemplo, foram rapidamente subvertidos pelo nacionalismo grão-sérvio, que nunca se reconciliou com a ideia de uma partilha do poder com as elites croatas, e prosseguiu uma estratégia de «dividir para reinar» apoiada nas restantes nacionalidades (ou então de repressão feroz, da qual foram vítimas os macedónios e os albaneses do Kosovo)⁴⁰. Mesmo na mais liberal Checoslováquia (o único estado da Europa oriental a conservar as suas instituições democráticas no período de entre-as-guerras), a solidariedade entre os dois grupos nacionais dominantes foi rapidamente minada pela postura sobranceira das elites checas em relação aos seus parceiros eslovacos, que Masaryk e Benes nunca deixaram de ver como uma nação culturalmente mais atrasada. Nos estados onde a supremacia política do grupo étnico maioritário nunca esteve em causa, foi ainda mais difícil chegar-se a um *modus vivendi* aceitável entre os diferentes grupos nacionais. Na Polónia o regime parlamentar foi suprimido em 1926 pelo *putsh* de Pilsudsky, e substituído por uma ditadura militar que abraçou um programa de «polonização» forçada das populações de origem ucraniana e Bielorrússa⁴¹. Na Roménia, o governo de Bucareste mandou às urtigas a promessa de concessão de autonomia às regiões anexadas no rescaldo da guerra, discriminou abertamente as minorias no contexto da reforma agrária realizada nos anos 20, e fechou os olhos à violência anti-semita de movimentos fascistas como a Guarda de Ferro.

Uma das explicações possíveis para este fracasso da cooperação intercomunal tem muito a ver com o sentimento de insegurança das elites liberais modernizadoras que lideraram os destinos dos novos estados no após-guerra, com as suas suspeitas obsessivas em relação à lealdade dos membros dos outros grupos etnoculturais, frequentemente encarados como potenciais «quintas colunas» do bolchevismo ou de vizinhos irredentistas. Por detrás de uma fachada liberal e igualitária, essas elites operavam de acordo com as concepções de poder, os métodos e os traços de mentalidade característicos da cultura

40 Sobre o nacionalismo grão-sérvio e o conflito serbo-croata, cf. John R. Lampe, *op. cit.*, pp. 129-200 e Ann Lane, "Yugoslavia: the Search for a nation-state" in Seamus Dunn e T. G. Fraser, *op. cit.*, pp. 30-46. Sobre a feroz repressão exercida pelas autoridades de Belgrado sobre os albaneses do Kosovo no período de entre-guerras, cf. Noel Malcon, *Kosovo. A Short History*, Nova York, HarperPerennial, 1999, pp. 264-288.

41 Sobre estas campanhas de "polonização forçada", cf. Pawel Koszel, "The Ukranian Problem in Interwar Poland", in Paul Smith, *op. cit.*, pp. 187-210.

política dos velhos impérios⁴². Como escreveu Aviel Roshwald, «o facto da experiência política de muitos dos movimentos nacionalistas se resumir a atacar o poder estatal em vez de o exercer levou-os a recorrer aos métodos dos antigos regimes para consolidar a sua autoridade nos seus frágeis estados nacionais. Populações camponesas, elites locais e minorias étnicas viram-se politicamente marginalizadas e tratadas como súbditos coloniais»⁴³. Em vez da integração, porém, essa conduta opressiva fomentou o desencanto e o ressentimento entre os grupos discriminados. Quanto mais vazia de sentido se tornava a retórica oficial da unidade, igualdade de direitos e autodeterminação nacional, mais se reforçava o sentimento de alienação entre as minorias e mais estas se inclinavam a abraçar um programa separatista. Com o agravamento das dificuldades económicas após 1929, o sentimento de decepção face às instituições liberais-democráticas depressa contagiou o resto da população, que desde a independência aguardava uma redistribuição mais equitativa do poder e da riqueza nacionais. A agonia do liberalismo democrático teve um efeito duplo. Por um lado, abriu uma oportunidade para a ascensão dos sectores nacionalistas que sempre se tinham oposto às políticas assimilacionistas das elites liberais e, mesmo nos países onde os movimentos fascistas não conseguiram tomar o poder, isso foi o suficiente para estabelecer a supremacia da agenda política da direita radical e xenófoba (casos da *Endesja* polaca, da Guarda de Ferro romena, dos extremistas sérvios da Acção Jugoslava e do Zbor, a Liga dos Veteranos na Estónia, por exemplo) e tornar mais difícil a vida para as minorias, geralmente apontadas como os bodes expiatórios de todas as dificuldades da nação. Por outro lado, reforçou a influência dos elementos mais radicais entre os partidos e organizações identificadas com as aspirações dos grupos minoritários (casos dos *Ustache* croatas e do IMRE macedónio), que não hesitaram em procurar o apoio externo das potências mais insatisfeitas com a ordem de Versalhes⁴⁴.

O que nos traz ao segundo problema evocado por A.J.P. Taylor: a segurança externa dos estados sucessores dos Habsburgos. Até ao início dos anos 30, a segurança colectiva consignada no Pacto da SDN e a moderação do regime de Weimar haviam-lhes incutido a ilusão de que o perigo alemão se encontrava controlado. A emergência de Hitler, o

42 Sobre os problemas da “construção nacional” na Europa Oriental no período de entre-as-guerras, cf. a reflexão de Stephen Fischer-Galati, “Eastern Europe in the Twentieth Century: ‘Old Wine in New Bottles’”, in Joseph Held (ed.), *The Columbia History of Eastern Europe in the Twentieth Century*, Nova York, Columbia U.P., 1992, pp. 1-16, e a de Mark Mazower, *The Balkans*, Nova York, The Modern Library, 2000, pp. 113-143.

43 Aviel Roshwald, p. 215-216.

44 Sobre a ascensão da direita autoritária e as organizações fascistas e ultra-nacionalistas na Europa Oriental, cf. Stanley Payne, *A History of Fascism 1914-1945*, Londres, UCL Press. Ver também o balanço de R. J. Crampton, *Eastern Europe in the Twentieth Century – and After*, Londres, Routledge, pp. 159-176.

activismo diplomático de Mussolini e a política de apaziguamento das potências ocidentais trouxeram-nos de volta à realidade. Temendo que as potências ocidentais se furtassem aos seus compromissos para com o Pacto, muitos regressaram à velha diplomacia das alianças bilaterais ou tentaram, também eles, apaziguar Hitler e Mussolini. À medida que o sistema de Versalhes ia entrando em decomposição, a segurança nacional converteu-se na prioridade máxima dos estados sucessores e isso forneceu-lhes um alibi para se desvincularem dos seus compromissos para com os direitos dos grupos minoritários. Em Abril de 1934, o ministro polaco Josef Beck anunciou perante a Assembleia da Liga que o Governo polaco se recusaria a cooperar com qualquer organismo internacional para assuntos relativos às suas leis de protecção das minorias até que fosse estabelecido um regime universal de direitos das minorias. Era o golpe de misericórdia no já muito desacreditado regime instituído em 1919. O repúdio unilateral do Tratado polaco de 1919 motivou alguns protestos indignados de delegados de vários países, mas o Governo de Varsóvia não foi objecto de qualquer sanção por parte do Conselho da SDN. Genebra deixava assim de ser o órgão para o qual as minorias poderiam apelar, algo que se reflectiu numa quebra drástica das petições endereçadas ao Secretariado acerca de infracções cometidas por países vinculados ao regime das minorias⁴⁵. Em última análise, os conflitos envolvendo os direitos das minorias oferecem-nos um exemplo clássico de uma profecia autoconfirmatória. Políticas repressivas ou discriminatórias conduziram à alienação de vários sectores da população, alimentaram a ambição separatista dos grupos perseguidos e ofereceram um pretexto para a ingerência de potências estrangeiras – o caso mais conhecido é, sem dúvida, o da «crise dos sudetas» e o desmembramento da Checoslováquia pelos seus vizinhos. Quando nessa ocasião Hitler reclamou o papel de «protector das minorias alemãs», a comunidade internacional já não dispunha de quaisquer mecanismos para tentar uma mediação entre os sudetas alemães e o governo de Praga, e impedir que a crise se resolvesse através de métodos como a deslocação forçada de populações e a partilha territorial. Episódios como este demonstram que por muitas imperfeições que o sistema da Liga pudesse ter, a alternativa apresentada por Hitler para resolver o problema das minorias – êxodos populacionais forçados e extermínio em massa – era infinitamente mais brutal e desumana⁴⁶.

45 Cf. Stanislaw Sierpewski, *op. cit.*, p. 30.

46 Cf. Carole Fink, *op. cit.*, p. 357, que acrescenta: “The Nazi episode, and Hitler’s perversion of Stresemann’s minorities diplomacy have made ‘defenders of minorities’ forever suspect”.

As guerras da desunião socialista

Como é sabido, durante a Guerra Fria as tensões étnicas e as aspirações de carácter separatista nos estados da Europa Oriental mergulharam num longo período de hibernação. Não porque o comunismo tenha sido mais bem sucedido do que os antigos sistemas imperiais a promover uma integração nacional harmoniosa, bem pelo contrário, mas porque tanto as rígidas regras do equilíbrio bipolar, como a ortodoxia “internacionalista” e a retórica “fraternal” dos regimes da Cortina de Ferro foram suficientes para conter as pulsões nacionalistas. Outro factor que explica a ausência de problemas semelhantes aos ocorridos no período de entre-as-guerras prende-se com o formidável reajustamento do mapa étnico da Europa Oriental durante os anos de 1939-45. Com efeito, países como a Polónia, a Hungria, a Checoslováquia ou a Roménia emergiram da II Guerra Mundial muitíssimo mais homogéneos do ponto de vista etnocultural, uma consequência das políticas genocidas do III Reich em relação às populações judaicas, por um lado, e das acções de «limpeza étnica» fomentadas no fim do conflito pelas autoridades desses estados (e cujas principais vítimas seriam os 12,3 milhões de alemães expulsos de várias regiões europeias, do Báltico à Jugoslávia), por outro lado.

Após a queda do Muro de Berlim e a extraordinária sucessão de eventos que conduziu ao fim da Guerra Fria, a restauração da democracia na Europa oriental fez-se acompanhar de um ressurgimento das paixões nacionalistas. O seu impacto destabilizador, porém, foi incomparavelmente menor do que o verificado em 1919, no contexto da desagregação dos impérios centrais e da ressaca da Grande Guerra. A gradual integração dos antigos satélites soviéticos na ordem liberal europeia, baseada no respeito pelos direitos humanos, democracia pluralista, mercados livres e cooperação pacífica entre os estados, foi facilitada por vários factores. Em primeiro lugar, a percepção de que uma Alemanha unificada deixara de constituir uma ameaça para a segurança de todos eles – um facto que permite explicar, por exemplo, o “divórcio de veludo” entre checos e eslovacos em 1992 e a ausência de qualquer corrida a alianças ou pactos defensivos após a dissolução do Pacto de Varsóvia. Em segundo lugar, o desejo de aderirem à UE e à NATO, duas organizações que requerem dos seus membros uma disponibilidade permanente para aceitar compromissos, realizar cedências e partilhar responsabilidades, levou a que as elites dirigentes das novas democracias se comesçassem a habituar a pôr de lado concepções demasiado rígidas da soberania nacional. O simples facto de baterem à porta da UE, por exemplo, implicou que alguns desses estados se vissem obrigados a proceder a modificações na sua ordem constitucional interna, a fim de eliminarem as disposições discriminatórias em relação a

grupos minoritários, caso da República Checa em relação às comunidades eslovaca e cigana, ou das repúblicas bálticas em relação aos russos étnicos. A NATO, por seu turno, adoptou em 1999 um conjunto de regras para a adesão de novos membros que os obrigam a regular “as querelas étnicas ou os litígios territoriais de ordem externa, incluindo as reivindicações irredentistas, ou os litígios jurisdicionais de ordem interna, por meios pacíficos e condizentes com os princípios da OSCE” e a procurar desenvolver “relações de boa-vizinhança”⁴⁷. Uma das consequências quase imediatas deste programa de acção foi, por exemplo, a celebração de um acordo entre húngaros e romenos através do qual os primeiros se dispuseram a renunciar às suas reivindicações sobre a Transilvânia e os segundos admitiram que Budapeste pudesse prestar alguma assistência cultural aos 600 mil romenos de ascendência húngara que habitam essa região.

Noutras regiões do antigo bloco de Leste, porém, a transição pós-comunista percorreu um caminho bem mais sinuoso. A derrocada da União Soviética e a dissolução da Jugoslávia abriram a porta a reivindicações territoriais legitimadas pelo princípio étnico e cerca de uma dúzia de conflitos separatistas eclodiram entre 1988 e 1992. Como observou Adam Roberts, a complexidade da desintegração destes dois impérios teve muito a ver com a natureza ambígua dos arranjos federais forjados pelos respectivos regimes socialistas. Na verdade, as fronteiras internas das suas repúblicas não obedeciam a linhas étnicas, económicas e estratégicas coerentes, nem haviam sido concebidas como possíveis fronteiras internacionais. Simplesmente, e por razões que não cabe aqui desenvolver, tanto o regime soviético como o regime jugoslavo desenvolveram ambas políticas contraditórias em relação às suas nacionalidades, por um lado fomentando as identidades étnicas locais, mas, por outro lado, exercendo uma censura severa em relação às aspirações que pudessem desafiar a autoridade das instituições centrais⁴⁸. Ora, assim que o cimento agregador destas complexas unidades – a supremacia do partido único – começou a ruir, a febre independentista apoderou-se de muitas das elites locais, as quais se apressaram a reclamar o direito de sucessão para as respectivas repúblicas. No caso da antiga URSS, um dos efeitos da engenharia populacional orquestrada por Estaline após a II Guerra foi a dispersão de vários grupos nacionais (russos em especial) por várias repúblicas e províncias, o que no contexto da implosão do estado soviético em 1989-91 veio a constituir um

47 Cf. Joseph Yacoub, “Minorités nationales et prolifération étatique”, *La Revue Internationale et Stratégique*, 37, Primavera 2000, p. 86.

48 Adam Roberts, “Communal Conflict as a Challenge to International Organisation”, in Alex Danchev e Thomas Halverson (editores), *International Perspectives on the Yugoslav Conflict*, Londres, Macmillan, 1996, pp. 184-186.

cocktail político explosivo. Apenas a contracção brutal do poder russo e o desejo dos dirigentes do Kremlin de não alienar a simpatia do Ocidente, têm impedido que conflitos com a intensidade do tchecheno se repitam noutras províncias ou repúblicas autónomas da Federação Russa, ou até mesmo para lá das suas fronteiras. Todavia, por muito forte que seja o empenho das democracias ocidentais numa resolução pacífica das querelas separatistas no antigo império soviético, o estatuto de potência nuclear da Rússia e o seu assento permanente no Conselho de Segurança da ONU são realidades que nem o mais fervoroso adepto do direito de ingerência humanitária se poderá dar ao luxo de ignorar⁴⁹.

No caso da ex-Jugoslávia muito mais poderia ter sido feito pelas potências ocidentais para evitar que um divórcio litigioso tivesse evoluído para uma chacina em família (quatro guerras entre 1991 e 1999, 250 mil mortos e cerca de 2 milhões de desalojados). Numa fase inicial, os europeus julgaram-se capazes de supervisionar a dissolução pacífica do estado dos eslavos do sul, e até mesmo ajudá-los a encontrar um novo *modus vivendi*, o qual poderia passar pela criação de uma entidade regional mais descentralizada, uma ideia que Lord Carrington, o mediador indigitado pela Comunidade Europeia, tentou vender aos líderes das várias repúblicas em meados de 1991⁵⁰. Contudo, foi no preciso momento em que se preparavam para aprovar a política externa e de segurança comum acordada na cimeira de Maastricht, que os estilhaços do conflito jugoslavo dispararam com maior violência, demonstrando quão longe a Europa ainda se encontrava de conseguir agir a uma só voz na arena internacional. Demasiado absorvidos pela crise do Golfo Pérsico, e não especialmente motivados para intervirem no “quintal da Europa”, os norte-americanos preferiram abster-se de um envolvimento activo na questão jugoslava, e com isso deixaram que os europeus se dividissem e perdessem a sua credibilidade diplomática.

E é aqui, no tipo de resposta a dar ao desafio colocado pelo nacionalismo étnico à ordem liberal europeia, que a analogia com o período de 1919 se torna especialmente interessante. Porque não foram os europeus e os norte-americanos capazes de travar as forças responsáveis pela destruição sangrenta da Jugoslávia? Porque é que a “limpeza étnica” provocou as devastações que se conhecem na Bósnia, Croácia e Kosovo? Como é que depois de Hitler e do Holocausto a comunidade internacional foi capaz de tolerar uma nova tentativa de recomposição das fronteiras europeias segundo linhas étnicas?

49 Sobre a dissolução da URSS, cf. David Pryce-Jones, *The War that Never Was: the Fall of the Soviet Empire, 1985-1991*, Londres, Weidenfeld e Nicolson, 1995.

50 Sobre o “plano Carrington” (a Jugoslávia *a la carte*) e a diplomacia da UE face à questão jugoslava, cf. Laura Silber e Allan Little, *Yugoslavia: Death of a Nation*, Nova York, Penguin Books, 1997, 3ª ed.

Há várias respostas possíveis. Em primeiro lugar, como observou Charles King, o falhanço do Ocidente explica-se, em larga medida, por uma compreensão equívoca das causas da dissolução Jugoslava. Ao partirem do pressuposto de que o federalismo jugoslavo correspondia a uma união de territórios soberanos (as repúblicas e, possivelmente, as duas províncias da Vojvodina e do Kosovo), os responsáveis ocidentais acharam que poderiam tratar cada um desses territórios como potenciais estados independentes, os quais se tornariam aptos para o reconhecimento internacional caso a respectiva população expressasse o desejo de aceder à independência num referendo ou em qualquer outra consulta democrática. Uma segunda forma de encarar o federalismo jugoslavo era entendê-lo como uma união de povos soberanos, as nações constituintes, que se encontravam espalhados pelas seis repúblicas e duas províncias. Assim sendo, para evitar que o desmantelamento da estrutura administrativa federal degenerasse numa competição violenta alimentada pelas pulsões tribais, alguém teria de persuadir as partes envolvidas (com a mistura certa de incentivos e ameaças) a negociar da forma mais civilizada possível os termos da sua separação.

Cada uma destas perspectivas conduzia a uma resposta política diferente. A primeira tenderia a encarar as pretensões territoriais de um dado território sobre outro como uma agressão internacional – caso das reivindicações sérvias sobre a Krajina croata e partes da Bósnia-Herzegovina, ou das ambições croatas em relação à Herzegovina; a segunda tenderia a encarar esse género de reivindicações não como pretensões irredentistas intrinsecamente condenáveis, mas como o reflexo de uma disputa legítima em torno dos despojos de um estado federal muito peculiar. A primeira resposta trazia implícito o reconhecimento das repúblicas secessionistas e a punição internacional dos seus eventuais “agressores”; a segunda exigiria um profundo engajamento diplomático da comunidade internacional na busca de uma solução negociada para o desmembramento (ou reforma) da Jugoslávia, uma solução que tivesse naturalmente em conta os receios e aspirações das minorias étnicas distribuídas pelas várias repúblicas⁵¹.

Ao optarem pelo primeiro curso de acção (depois de terem ignorado a escalada agressiva de Milosevic e dos seus sequazes em 1988-91, que muitos analistas apontam como a principal causa do colapso das instituições federais), os responsáveis ocidentais lançaram-se num caminho recheado de ciladas. Em finais de 1991 e inícios de 1992, o reconhecimento da Eslovénia, Croácia e Bósnia foi concedido pela UE sem que as autoridades de Ljubljana e Zagreb oferecessem sólidas garantias constitucionais em

51 Cf. Charles King, “Where the West Went Wrong”, *TLS*, 7.5.1999.

relação às minorias étnicas dos respectivos territórios (ao contrário do que sucedera em 1919, quando o Supremo Conselho Aliado só aceitou reconhecer os novos estados depois destes se comprometerem a respeitar os direitos fundamentais das minorias submetidas à sua jurisdição), ou sem que um esquema de partilha do poder na Bósnia-Herzegovina reunisse o consenso das três principais comunidades da república (muçulmanos bósnios, croatas e sérvios). A partir daqui, a terceira, e a mais mortífera das guerras de secessão jugoslavas, a Guerra da Bósnia, só por milagre poderia ter sido evitada. O resto da história é bem conhecido: três anos de atrocidades como já não se viam na Europa desde a II Guerra Mundial, uma intervenção da NATO em 1995 que pôs termo ao conflito bósnio mas deu cobertura à mais extensa campanha de limpeza étnica ocorrida nos Balcãs na década de 90 (a expulsão de 500 mil sérvios da Krajina croata), a deflagração de um novo conflito de características separatistas na província sérvia do Kosovo, seguido de uma nova intervenção da NATO (feita em nome de um Kosovo multiétnico, mas da qual veio a resultar o êxodo de metade dos 200 mil sérvios que habitavam a província), bem como o estabelecimento de mais um protectorado internacional na região.

O protectorado como solução?

Será o protectorado internacional o futuro dos Balcãs ocidentais? Estarão as potências ocidentais a entrar no limiar de uma nova, a do “imperialismo liberal”, como pretendem alguns comentadores internacionais⁵²? Até que ponto os contribuintes europeus e norte-americanos estarão dispostos a subsidiar o enorme esforço financeiro que a pacificação daquela região exige? Sobretudo, qual o sentido de intervenções levadas a cabo, entre outros motivos, para garantir os direitos democráticos das populações se estas continuarem a ser governadas indefinidamente por pró-cônsules nomeados pela comunidade internacional? Seria trágico se em nome das melhores intenções os ocidentais se preparassem para reeditar nos Balcãs a experiência do moderno colonialismo europeu. Essa não é, claramente, a vocação das democracias ocidentais contemporâneas. A resposta aos desafios que conflitos como os dos Balcãs colocam à estabilidade internacional talvez

52 O apóstolo deste “imperialismo liberal” é o diplomata britânico Robert Cooper, até há bem pouco tempo assessor diplomático do primeiro-ministro Tony Blair. Cf. os seus textos “The New Liberal Imperialism”, *Observer*, 7.4.2002 e “The Next Empire”, *Prospect*, Outubro de 2001, pp. 22-26, onde esse conceito é exposto e desenvolvido com algum detalhe.

possa encontrar alguma inspiração em ideias, conceitos e experiências que se distinguem por romperem com as concepções tradicionais da soberania estatal.

Uma delas, por exemplo, é o conceito de “autonomia extraterritorial”, ou “federalismo pessoal”, originalmente concebido pelos sociais-democratas austríacos Otto Bauer e Karl Renner em finais do século XIX, e cuja aplicação em estados marcados pela dispersão territorial dos grupos étnicos minoritários (como era o caso da Monarquia Dual e das antigas URSS e Jugoslávia) mereceria ser atentamente estudada por muitos constitucionalistas modernos. Apresentado ao Congresso Social-Democrata de Brno em 1899, o sofisticado programa de Bauer e Renner previa a transformação do estado Habsburguês num agregado de associações extraterritoriais definidas segundo um critério etnocultural, mas deixando aos indivíduos a livre escolha da associação a que desejavam pertencer (o que tenderia a despolitizar a etnicidade). Cada uma destas associações seria responsável por assuntos como a educação e a cultura, enquanto que as grandes questões políticas, a economia e a defesa continuariam sob a alçada das autoridades centrais do Império. Como nota o politólogo Vernon Bogdanor, os Habsburgueses podem não ter conseguido resolver a sua intrincada “questão das nacionalidades”, mas os métodos advogados pelos “seus” sociais-democratas foram mais tarde adoptados com algum êxito por outros países ocidentais, como por exemplo a Bélgica moderna, cuja mais recente Constituição combina formas de federalismo territorial com modalidades de federalismo pessoal⁵³.

Outra experiência digna de estudo é o já referido regime internacional de protecção das minorias. Votado ao esquecimento pela *débâcle* da SDN em 1940, o regime concebido em 1919 tinha o grande mérito de não se fiar apenas na retórica pseudo-liberal dos dirigentes nacionalistas dos novos estados, e de reconhecer que a paz cívica e a estabilidade internacional só poderiam ser alcançadas se os direitos colectivos das comunidades minoritárias (religiosos, educativos, culturais, políticos) fossem reconhecidos e protegidos. Desacreditada pela instrumentalização feita pelas potências totalitárias no período de entre-guerras, a causa dos direitos das minorias caiu quase num semi-esquecimento até que a derrocada dos dois últimos impérios multiétnicos europeus, o jugoslavo e o soviético, a colocou novamente na ordem do dia. Quando isso sucedeu, a comunidade internacional foi apanhada desprevenida em termos doutrinários: a ênfase colocada nos direitos humanos e na democracia não era suficiente para tranquilizar comunidades etnoculturais que se sentiam ameaçadas pela retórica chauvinista do grupo étnico dominante, mesmo que a

53 Vernon Bogdanor, “Forms of Autonomy and the Protection of Minorities”, *Deadalus*, vol. 126, n. 2, 1997, p. 82. Sobre esta temática, cf. também Aviel Roshwald, *op. cit.*, p. 17-18.

supremacia desse grupo se legitimasse em eleições e instituições democráticas. Foi durante esse lapso de desorientação que as guerras da secessão jugoslava e soviética deflagraram e provocaram as suas terríveis devastações.

De 1992 a esta parte, organizações como a OSCE têm desenvolvido uma reflexão importante nesta matéria, acompanhada de uma diplomacia discreta mas eficaz em várias regiões da antiga URSS e nos Balcãs (desenvolvida pelo seu Alto Comissário para as Minorias Nacionais). Em muitas das recomendações elaboradas por peritos da organização referentes aos direitos educativos, linguísticos e culturais das minorias nacionais, ou à sua participação na vida pública nos estados em que se encontram inseridas⁵⁴, é possível descortinar inúmeros pontos de contacto com a doutrina esboçada nos Tratados de 1919 e sistematizada pela SDN nos anos seguintes⁵⁵. Uma aposta na diplomacia preventiva em zonas de risco como aquelas será sempre mais barata (quer em termos materiais, quer sobretudo em termos humanos) do que a gestão de crises humanitárias, as intervenções militares e o estabelecimento de protectorados internacionais. Fazendo uso de uma panóplia de instrumentos de pressão política e económica, as democracias ocidentais poderão também influenciar a evolução política e constitucional das antigas sociedades socialistas com vista a conformá-las à máxima, enunciada por Vernon Bogdanor, segundo a qual “em sociedades divididas, a democracia deve ser equacionada não como o sistema da regra da maioria, mas como o sistema da partilha do poder”⁵⁶. Talvez assim seja possível travar a dinâmica centrífuga alimentada pelo ressentimento e pela alienação de grupos minoritários e alcançar um compromisso satisfatório entre as legítimas aspirações autonomistas desses grupos e a estabilidade dos estados saídos do degelo comunista⁵⁷.

54 Essa documentação encontra-se disponível no site da OSCE, www.ocse.org. Sobre os resultados da acção diplomática do Alto Comissário Max van der Stoep (até 1999), cf. “Max van der Stoep, minority man”, *The Economist*, 11.9.1999.

55 Para as características essenciais do novo “regime” internacional relativo às questões envolvendo minorias étnicas, cf. o muito optimista artigo do director do *Minorities at Risk Project* da Universidade de Maryland, Ted Robert Gurr, “Ethnic Warfare on the Wane”, *Foreign Affairs*, vol. 79, n. 3, Maio-Junho, 2000, pp. 52-64.

56 Vernon Bogdanor, *op. cit.*, pp. 66-67. Poderão, mas nem sempre deverão esperar resultados muito animadores (vide os casos de Chipre e do Líbano, onde esquemas de partilha do poder foram já ensaiados, e sem grande êxito). De facto, como observa Michael Mandelbaum, os casos onde o modelo de “democracia consociacional” até hoje vingou situam-se todos nas “sunny liberal uplands of the international system”, e não nas suas periferias subdesenvolvidas. Cf. Michael Mandelbaum, “The Future of Nationalism”, *National Interest*, Fall, 1999, p. 23.

57 Cf. as pertinentes sugestões dos dois relatórios (2000 e 2001) elaborados pela Comissão Internacional Independente sobre o Kosovo, estabelecida por iniciativa do primeiro-ministro sueco, Göran Persson em 1999 para fornecer uma “análise objectiva dos acontecimentos ocorridos antes, durante e depois da guerra

Igualmente salutar poderá ser o exemplo da história europeia pós-1945. Embora o Estado-nação permaneça a pedra angular do sistema europeu, todo o desenvolvimento político, institucional e económico da Europa Ocidental da II Guerra Mundial aos nossos dias demonstra como a soberania nacional pode ser dividida e partilhada com efeitos altamente benéficos para a consolidação da paz e para o florescimento de sociedades prósperas, livres e democráticas. Os estados europeus ocidentais, da Bélgica à Espanha, do Reino Unido à França, não estão certamente isentos de pressões centrífugas no seu interior, mas parece indubitável que as fórmulas já ensaiadas de autonomia regional e partilha do poder segundo linhas federais, bem como a aplicação do princípio da subsidiaridade, têm contribuído para conter a dinâmica fragmentadora que as reivindicações regionalistas ou nacionalistas mais radicais poderiam desencadear⁵⁸. Uma integração dos Balcãs ocidentais nesta “Europa das regiões” (que poderá não estar para breve, mas que mais dia ou menos dia terá de ser equacionada pela UE) seria provavelmente o horizonte mais motivador para um conjunto de povos que desde o desaparecimento do Marechal Tito, “o último dos Habsburgos”, tarda em encontrar um *modus vivendi* civilizado.

do Kosovo”. A Comissão foi presidida pelo juiz sul-africano Richard Goldstone e congregou um conjunto de reputadas personalidades internacionais (como os académicos Jacques Rupnik, Michael Ignatieff, Richard Falk, entre outros). Ambos os relatórios foram consultados em www.kosovocommission.org, em 22.10.2002.

- 58 Cf. Aurore Maillet, “La prolifération étatique en Europe occidentale: l’Union fait-elle la force?”, *La Revue Internationale et Stratégique*, 37, Primavera 2000, pp. 90-99. Sobre as dinâmicas regionalistas na UE, cf. também John Newhouse, “Europe’s rising regionalism”, *Foreign Affairs*, vol. 76, n. 1, Janeiro-Fevereiro, 1997, pp. 67-84, e sobre a necessidade de “europeizar” os Balcãs, cf. os já citados relatórios da Independent International Commission on Kosovo.